

# 特別区の現状と課題

## －令和2年度特別区議会議員講演会（第3回）－

(配付資料一覧)

- 1 レジюме
- 2 第32次地方制度調査会答申
- 3 特別区の現状と課題(参考資料) 令和3年1月
- 4 都区制度(東京の大都市制度)について(令和2年7月1日)
- 5 特別区全国連携プロジェクト パンフレット

### I 特別区制度の現状と課題

#### 0 第32次地方制度調査会答申(020626)

○テーマ 「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等について」

○人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し、顕在化する諸課題に対応する観点から、必要な地方行政体制のあり方について、調査審議を行った。

#### 0-1 2040年頃にかけて顕在化する変化・課題(答申P2)

○2040年頃にかけて生じることが見込まれる変化・課題を、(1)人口構造、(2)インフラ・空間、(3)技術・社会等に分けて整理した。

##### (1) 人口構造の変化と課題

○我が国全体の人口構造は2040年頃にかけて大きく変容していく。

○今後人口減少は加速し、2040年頃には毎年約90万人が減少する。

○生産年齢人口(15～64歳)の減少幅は増大し、サービスの提供や地域の経済活動の制約要因となる。

○一方、高齢者人口(65歳以上)はピークを迎え、2040年には、介護需要が高まる85歳以上の人口は2015年から倍増し1,000万人超となり、75歳以上の単身世帯は2015年の約1.5倍となる。

○既に多くの市町村が人口減少と高齢化に直面しているが、今後は、大都市圏を含め、全国的に進行する。

(2) インフラ・空間に関する変化と課題

- 人口増加期に集中的に整備してきたインフラが老朽化し、更新需要が高まる。他方、負担を分かち合う住民が減少していくとともに、維持管理・更新のために必要な人材が減少していく。
- 空き地・空き家の増加が進行することにより、都市の低密度化・スポンジ化が一層課題となる。

(3) 技術・社会等の変化と課題

① 技術の進展

- IoTの活用で、人材不足や距離、年齢等の制約により従来は対応困難であった個人や地域の課題に対し、きめ細やかに対応できるようになる可能性がある。
- そのためには、技術を活用できる人材の育成や、5GなどSociety 5.0の基盤となる設備整備が課題となる。

② ライフコースや価値観の変化・多様化

- 住民のライフコースや価値観は、今後も変化・多様化していくことが想定される。組織や場所にとらわれない多様で柔軟な働き方、生き方を選択できる社会となる。
- 例えば、地域づくりの実践が「関係人口」を呼び込み、豊かな自然環境に囲まれた生活や働き方、地域課題を解決するため地域に関わることに価値を見出す人々や企業が増えていく可能性がある。

0-2 新型コロナウイルス感染症のリスク・課題 (答申P3)

- 外出抑制や人と人との接触機会の低減は、生活を支えるサービスの供給や地域の経済活動の制約要因となっている。
- また、大都市圏における感染拡大は、人口の過度の集中に伴うリスクを浮き彫りにしている。一方で、感染拡大を恐れるあまりの行き過ぎた行動は、地域内や地域間における分断を生じさせかねない。
- そのような中、医療提供体制の確保や困難に直面している人に対する生活支援等の社会機能の維持が継続的に行われる必要がある。
- このため、住民の安全安心や地域経済を支える地方公共団体が、地域の実情に応じた判断を行い、他の地方公共団体や国と協力して必要な行政サービスを提供して対応することの重要性が改めて認識されるようになっている。
- 他方、感染拡大のリスクに対応して、テレワーク、オンラインでの面会、ウェブ会議といったデジタル技術を活用した人とのつながりが、各分野において社会経済活動の継続に大きな効果を発揮している。
- 人や組織がデジタル技術を活用してつながり合うことは、地域における多様で柔軟な働き方の実現につながるなど、感染症収束後の「新たな日常」においても一層重要となる。

### 0-3 目指すべき地方行政の姿（答申P4）

#### (1) 変化やリスクに適応する地方行政のあり方

○変化やリスクに適応していくためには、人口増加や従来の技術等を前提として形成されてきた現在の社会システム（制度、インフラ、ビジネスモデル、社会的な慣習等）をデザインし直す好機と捉えること。

○とりわけ、地方公共団体に求められる役割は大きく、そのあり方を変化やリスクに適応したものへと転換していく必要がある。現時点において想定される変化やリスクを踏まえれば、以下3点の対応が必要であると考えられる。

#### **第一**に 地方行政のデジタル化

○行政サービスの提供体制を平時から Society 5.0 における技術の進展を最大限活用したスマートなものへと変革し、デジタル社会の基盤となるサービスを提供していく必要がある。社会全体で徹底したデジタル化が進めば、東京一極集中による人口の過度の偏在の緩和や、これによる大規模な自然災害や感染症等のリスクの低減も期待できる。

#### **第二**に 公共私連携と地方公共団体の広域連携

○地域社会において、今後、様々な資源制約に直面し、住民ニーズや地域の課題が多様化・複雑化していく中であって、市町村が、地域社会を支える多様な主体や他の市町村・都道府県との連携といった、組織や地域の枠を越えた連携を進めることが重要になる。

#### **第三**に 地方議会への多様な住民の参画

○地方議会は地方公共団体の団体意思を決定する重要な機能を担っている。今後、資源制約に伴って合意形成が困難な課題が増大し、地域における課題が一層複雑化する中、住民の多様な意見を反映しながら合意形成を行う場である地方議会に、より多様な層の住民が参画できるようにすることが求められる。

## 1 特別区制度とは

- 政令指定都市制度では対応できない大都市地域に適用
- 大都市地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保
  - \*複数の基礎自治体と広域自治体の特別な役割分担で対応
  - \*大都市制度としての特例（事務分担、税配分、財調制度）
- 役割分担、財源配分は、法定の原則の下に、都区協議で調整
- 現行制度は、長年にわたる自治権拡充運動の成果

## 2 平成12年都区制度改革

- 都区の法的位置づけの確立
  - \*内部的団体から基礎的な地方公共団体へ
- 財政自主権の強化
  - \*都から区への税源移譲、財調制度が法律による財源保障制度に
- 都区の役割分担の見直し
  - \*役割分担の明確化（都が行う事務は限定的）

## 3 未完の都区制度改革

- 役割分担
  - \*従来の経緯から都が行っている事務の中には基礎自治体が担うべき事務がある。  
「大都市の一体性、統一性の観点から都に留保される事務は限定的であるべき」
- 財源配分
  - \*都区の役割分担に見合った財源配分を実現すべき。「それぞれ市町村の事務を都と特別区で分担する割合に応じて財源配分がされる」
  - \*調整税の配分割合、都市計画交付金のあり方

## 4 主要5課題・都区のあり方検討

- 法定された都区の役割分担に基づく財源配分等の財源問題が未決着
  - \*「都区財政調整主要5課題」H17までの解決を目指して都区協議
  - \*一部分のみ整理が行われただけ。
- 「都区のあり方検討委員会」の設置
  - \*「今後の都区のあり方について事務配分、特別区の区域のあり方、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討する。都区の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方についてはこの検討を行う中でその結論に従い整理を図る。」
  - \*都が行う444事務について仕分けを実施（53事務を「区への移管を検討する事務」に分類）。区は、53事務について具体化の協議を求めた。

- \* **都の主張** この仕分けは人口50万人以上の区を想定したもので、「区域の再編」の議論とセットでなければ具体化の協議には入れない。
- \* **区の主張** 「区域再編」の問題は区が主体的に判断すべきものであり、事務配分の議論の前提とはならない。
- \* 特別区の区域の議論の前に、将来の都制度や東京の自治のあり方の議論が必要であるとして「東京の自治のあり方研究会」を設置し、調査研究が終了した(27.3)。
- \* 「東京の自治のあり方研究会」の最終報告を受け、区長会としての当面の対応(引き続き事務の移管や事務分担に見合った財源配分を求める)を確認。知事に対し、「都区のあり方検討委員会」の再開について申し入れた。

○児童相談所の移管についての検討

- \* 「都区のあり方検討委員会」での検討とは切り離して協議

## II 特別区行政の現状と課題

### 1 児童相談所の移管

#### (1) これまでの経緯

- ▼S61.2 「都区制度改革の基本的方向」(都区協議会了承)
- ▼H20.6 都区のあり方検討委員会で「移管する方向で検討する事務」として整理
- ▼H23.12 児童相談行政のあり方について、「あり方検討」とは切り離して、都区間で協議することを合意。
- ▼H24.2 児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会設置。検討開始。
- ▼H25.6 第30次地方制度調査会答申で移譲すべき事務の例とされる。  
「今後、都から特別区への更なる事務移譲について検討する際には、特別区の区域の再編と関連付ける議論もあるが、特別区の高い財政力や一部の特別区の間での共同処理の可能性等を踏まえると、一般的に人口規模のみを捉えて基準にする必要はないものと考えられる。都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ、移譲を検討すべきである。」
- ▼H25.11 区長会 「特別区児童相談所移管モデル」策定
- ▼H28.3 「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告(提言)」で特別区を設置主体とすべき旨記述。⇒児童福祉法等一部改正法案が国会に提出
- ▼H28.4 区長会 準備が整った区から順次設置を進めることを確認。
- ▼H28.5 改正児童福祉法成立(29.4施行)⇒特別区による児相設置が可能に。
- ▼H28.6 移管準備連絡調整会議を設置し、ロードマップ、課題の抽出整理を実施。
- ▼H28.12 都、設置計画確認の進め方を提示(2、3区をモデル的に全体にフィードバック)
- ▼H29.6 モデル的確認作業を開始。勉強会、講演会、研修を実施。
- ▼H30.5 入所施設等の広域調整に係る検討会を設置、都と検討を開始。
- ▼H30.11 政令による設置市指定に向けた国との協議を開始。(R2年度設置予定区)
- ▼H31.2 移管に係る課題(530項目)の検討結果とりまとめ
- ▼H31.4 「児童相談所設置市」政令指定の要請(世田谷区、荒川区、江戸川区)
- ▼R01.5 東京都と区市町村合同で児童相談体制の検討を開始
- ▼R01.8 世田谷区、荒川区、江戸川区を児相設置市に指定する「児童福祉法施行令の一部を改正する政令」公布(設置の1年前)
- ▼R02.4 世田谷区、江戸川区が児童相談所を設置
- ▼R02.7 荒川区が児童相談所を設置
- ▼R02.7 港区が「児童相談所設置市」政令指定の要請(R3年度開設予定)  
※中野区もR3年度開設予定で準備中
- ▼R02.9 ロードマップの再確認
- ▼R02.10 港区を児相設置市に指定する「児童福祉法施行令の一部を改正する政令」公布

## (2) 設置にかかる課題と対応

- ① 人材の確保・育成（児童福祉司（スーパーバイザー）、児童心理司、保健師、弁護士、精神科医等の配置、派遣、研修、交流等）  
⇒児童相談所での職務経験がある者の採用制度、法定研修を含めた研修体系構築等
- ② 施設の確保（用地、建物の確保、財産の移譲）  
⇒各区で用地取得や周辺住民説明会の実施
- ③ 社会的養護（里親、施設養護等）の体制整備  
⇒関係団体との協議等の実施
- ④ 広域調整システム等の確立、施設等の入所調整、一時保護所の相互利用、転居を繰り返すケースへの対応など  
⇒広域調整に係る検討会において協議
- ⑤ 財源の確保（財調算定、都区間配分など）  
⇒令和2年度都区財政調整協議会での協議結果
  - ・**区側**: 都と特別区の役割分担に大幅な変更が生じるものとして、都区の配分割合を変更したうえで、財調算定し、財源保障を図ることが必須である。
  - ・**都側**: 児童相談所の経費が、区立児童相談所の実態を踏まえたあるべき需要であるのか、合理的かつ妥当な水準となっているのかは、特別区の児童相談所が一定数増えた段階ではじめて、検証・分析が可能であることから、現時点では判断がつかず、今後、開設を予定する22区の半数である11区の児童相談所の決算が出た時点で改めて協議すべき。
  - ・都側からの、特例的な対応として、令和2年度から配分割合を**55.1%**とすること、令和4年度に配分割合のあり方について、改めて協議するという提案を受け入れた。

## 2 不合理な税制改正等への対応（参考資料 P181）

### (1) 地方法人課税の一部国税化（減収額約 1459 億円）

- 応益負担、負担分任という地方税の本旨を無視、地方分権に逆行。
- 国の責任において地方自治体の税財源を拡充すべき。

### (2) 地方消費税の清算基準の見直し（減収額約 590 億円）

- 税収を最終消費地に帰属させるために、統計カバー率を引き上げるべき。

### (3) ふるさと納税（減収額約 431 億円：令和元年度）

- 過剰な返礼品による見返りを受けた住民のみが実質税負担減の恩恵を受け、その他の住民は税減収による行政サービスの低下を甘受する不公平が生じている。
- 返礼品に制限を設け、本来の趣旨を徹底すること。
- 住民税控除額の上限を設けるべき。
- 所得税控除分は国が補填すべき。
  - \* 29 年 4 月 1 日総務大臣通知。「返礼品調達価格は寄付額の 3 割以下」等、を要請。
  - \* 30 年 4 月 1 日総務大臣通知「活用する事業の趣旨や内容、成果を明確にする取組み」「納税した方との継続的なつながりを持つ取組み」「3 割以下」「区域内で生産されたものや提供されるサービスとすることが適切」
  - \* 31 年 3 月地方税法改正案が成立。同年 6 月から指定制度開始。返礼割合 3 割以下かつ地場産品に限る。

### ○ 「ふるさと納税制度」に対する特別区緊急共同声明（R2.8.6）

⇒ 今年度の影響額公表に合わせ、特別区長会として緊急声明を発出した。

（要旨）

今般、令和 2 年度のふるさと納税による特別区民税の減収額が約 4 2 4 億円に達することが判明しました。これは、ここ 6 年間で約 4 6 倍に膨らんでおり、減収額は特別区民税の 2 3 区平均額である約 4 3 7 億円と同規模になっており、看過できない状況です。

これまで、東京の地方財源を奪う不合理な税制改正が行われており、ふるさと納税のほか、法人住民税の一部国税化、地方消費税の清算基準の見直しにより、特別区は 2, 5 0 0 億円規模の減収となる大きな影響を受けています。

さらに、現状では、全国で最も新型コロナウイルスの感染者を抱えている特別区は、その対応のため、感染拡大防止対策や中小企業・医療機関への支援策、生活保護費など、膨大な財政需要が必要にも関わらず、先般、国から示された「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」の交付限度額は、感染者数や人口規模等の実態に見合った額になっていないため、特別区の負担は増え続けています。

景気の落ち込みにより大幅な減収も見込まれている中、ふるさと納税による減収は、これまで以上に、特別区の財政運営に深刻な影響を及ぼしています。今こそ、ふるさと納税制度を巡る様々な問題に対処するよう、抜本的な見直しを求めます。

**(4)「税源偏在是正議論」の問題点**

- ① 地方税財源の不足が元々の問題  
元々は地方財源の不足問題。偏在是正議論（東京一極集中）にすり替えられている。
- ② 税額のみに着目している  
財源調整は本来地方交付税の役割（需要も含めた調整が本来）
- ③ 東京対地方の対立構造にしている  
地方財源を国税化して再配分する手法は、地方税の本質に反し、分権に逆行するもの。税源の奪い合いにつながる地方共倒れの議論。

**(5) 31年税制改正**

法人事業税額の一部を分離し、特別法人事業税とするとともに、特別法人事業譲与税として人口を譲与基準（不交付団体に対する譲与制限あり）として譲与する。また、合わせて法人事業税の一部を区市町村に対して交付する法人事業税交付金も創設。（特別区の場合、都区財調の財源となる）。

**(6) 影響見込み額（消費税5%段階からの影響）**

地方消費税の増額（5～10%）約 1674 億 － 減収 2480 億 ＝ 806 億円の赤字

⇒区民は消費税の増税分の負担を強いられながら、本来の目的である社会保障充実の恩恵を受けられないだけでなく、従前の区民サービスの低下を甘受しなければならない恐れがあることとなる。

○今後の減収見込みの状況や国の新たな措置等を踏まえながら、引き続き、不合理な税制改正の是正を国に求めていく。

### 3 新型コロナウイルス感染症の影響と対応

#### (1) 都区が連携・協力した感染拡大防止対策

- 「新型コロナウイルス感染症対策都区市町村協議会」の設置（R2.7月）  
（感染拡大防止に向けた取組を推進するため、都と区市町村で構成）
  - ・各種情報や区市町村の課題を共有し、解決に向けた方策を検討する。
  - ・国に対する要望の整理、検討、要望の実施
  - ・接待を伴う飲食店への対策など、地域の課題に対する対応状況の情報共有等
- 情報共有・連携強化
- 保健所の体制強化、検査体制の充実
- 地域の特性や支援対象に合わせた施策展開

#### (2) オリンピック・パラリンピック開催都市としての準備・気運醸成

- 新型コロナウイルス感染症の影響により、2021年7～8月に延期。
- 感染防止対策と大会の円滑な運営の両立
- 新たなロードマップにもとづく準備（安全安心、経費節減、簡素化）
- 東京の街全体が国際観光地。（案内表示、ボランティア）治安や環境保全も課題。
- 組織委員会等への職員派遣（令和2年度216名）
- 聖火リレー、練習会場、輸送（観客、関係者）計画に伴う交通規制等大会実施に伴う各種調整等
- ごみ収集運搬と交通規制等
- 機運醸成、ボランティアの組織化などおもてなし体制の整備
  - ・大会ボランティア（案内・競技・移動等）8万人
  - ・都市ボランティア（観客・観光交通案内等）3万人
- 大会後のレガシーを見据えた事業の推進
- 危機管理体制等開催前後の状況を見通した取組むが必要。

### 4 地方創生（東京一極集中是正問題、全国連携プロジェクト）

- 「東京一極集中是正」を目的に地方創生施策が進められている中で、東京23区が何をなすべきなのかが問われる。
- 特別区と全国各地域の共存共栄を目指し、お互いの強み弱みを共有したうえで、知恵を出し合い、協力・連携により東京を含めた全国各地域の活性化、まちの元気につながる取組みとしての「特別区全国連携プロジェクト」を推進。（全国各地域があって東京が成り立っている。）
- 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」において、国が促進・推進する事業として特別区全国連携プロジェクトの取組みが位置づけられた。
- 今後、プロジェクトの推進主体としてのプラットフォームの構築、多様な主体（民間事業者等）との連携、新たな連携スタイルとして複数自治体による地域再生計画の共同策定、地方創生推進交付金を活用した事業展開を図る。

○各区による個別の連携のほか、23区全体と都道府県市長会・町村会の連携が実現  
8地域11団体＝北海道町村会、京都府市長会・町村会、青森県市長会・町村会、  
千葉県町村会、広島県町村会、奈良県町村会、群馬県市長会・町村会、埼玉県町村会

○連携している自治体数 1,035

各区交流 732、全国連携 HP 会員 269、広域連携協定締結（9地域13団体）372

#### 4-2 東日本大震災等被災地への支援

○東日本大震災から9年、熊本地震から4年、平成30年7月豪雨、平成30年北海道胆振東部地震、令和元年台風15号・19号など。

○23区を挙げて支援する旨を申し合わせ。発災当初から物資支援や職員派遣を継続。

○全国市長会を通じて被災地から派遣要請があり、人事・研修担当課長会で調整のうえ、各区から派遣。（延べ人数＝東日本7218名、熊本425名、7月豪雨111名、胆振地震28名（北海道町村会との連携協定を踏まえた取組））

○令和2年4月現在、東日本大震災被災地への職員派遣は53名。

○全国連携プロジェクトの一環として被災地支援事業（支援協力金の提供）を実施

#### 5 その他 様々な課題等

- ・調査研究（特別区長会調査研究機構）
- ・地方分権（提案募集方式への対応）
- ・安全・安心
- ・首都直下型地震等災害への備え
- ・少子・高齢化対策
- ・新しい国民健康保険制度への対応
- ・62市区町村共同事業（みどり東京温暖化防止プロジェクト、日中友好交流）
- ・人事制度
- ・（大阪都構想と特別区）